

BEATA KOSOWSKA-GĄSTOŁ

Kraków

Zagadnienie istnienia europejskiego systemu partyjnego – rozważania terminologiczne¹

Wprowadzenie

Odpowiedź na pytanie o istnienie europejskiego systemu partyjnego tylko z pozoru wydaje się prosta. W literaturze znajdziemy bowiem wiele opracowań, których autorzy zupełnie odmiennie podchodzą do tego problemu. Część badaczy stosuje określenia europartie oraz europejski system partyjny w odniesieniu do partyjnej rzeczywistości w Parlamencie Europejskim i przystępuje do analizy odpowiadających im podmiotów nie podejmując wcale kwestii terminologicznych i nie rozważając czy spełniają minimalne kryteria, które pozwoliłyby zaliczyć je do tych kategorii (Hix, Lord, 1997, s. 49; Kreppel 2002, s. 123–152). Inni odwołując się do teorii partii przenoszą na płaszczyznę europejską definicje odnoszące się do krajowego kontekstu i na tej podstawie odrzucają tezę o istnieniu europartii oraz europejskiego systemu partyjnego (Arnim, 2009, s. 143–144). Nie brak również opinii pośrednich, w których europartie określa się mianem partii *sui generis* czy *in statu nascendi*. Stanowisko takie zajmuje między innymi Torsten Oppelland. Według niego tak jak Unia Europejska nie jest państwem, ale zarazem jest czymś więcej niż związek państw, również europartie są obecnie w trakcie postępującego procesu integracji. Stawiają sobie za cel przekształcenie się z mniej lub bardziej luźnych konfederacji partii krajowych w autonomicznych aktorów na płaszczyźnie europejskiej (Oppelland, 2006, s. 455).

Integracja europejska i związane z nią instytucje – w tym podmioty partyjne – ulegają zmianom, co niewątpliwie utrudnia analizę. Istotniejszym problemem wydaje się jednak fakt, że trudno jednoznacznie zdefiniować czym jest system partyjny, a nawet partia polityczna. Tymczasem twierdząca lub przecząca odpowiedź na pytanie o istnienie europartii oraz europejskiego systemu partyjnego będzie w dużym stopniu pochodną przyjętych definicji. Stąd celem niniejszego artykułu nie jest rozstrzygnięcie czy istnieje europejski system partyjny oraz europartie, ale raczej przybliżenie zagadnienia poprzez charakterystykę istniejących podmiotów i odniesienie ich do definicji znanych z teorii partii. Pozwoli to ukazać specyfikę podmiotów partyjnych aktywnych na płaszczyźnie europejskiej oraz kształtujący się układ stosunków między nimi. Dzięki temu możliwe będzie wskazanie, które warunki niezbędne do zaistnienia systemu partyjnego na płaszczyźnie europejskiej są spełnione oraz zwrócenie uwagi na te, które nie pozwalają mówić o istnieniu systemu. Podjęta zostanie również próba odpowiedzi

¹ Artykuł napisany w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/HS5/00956.

na pytanie o perspektywy rozwoju europejskiego systemu partyjnego oraz czynniki, które mogłyby temu sprzyjać. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono przejawy partyjnej aktywności na płaszczyźnie europejskiej, w drugiej przybliżono pojęcie systemu partyjnego, w trzeciej odniesiono to pojęcie oraz składające się na niego elementy (partie, interakcje) do aktywności partii na szczeblu europejskim przeprowadzając dyskusję nad adekwatnością stosowania powyższych kategorii w kontekście europejskim.

1. Aktywność partii politycznych na płaszczyźnie europejskiej

Partie polityczne widoczne są w procesach integracji europejskiej od samego początku, aczkolwiek nigdy nie pełniły roli pierwszoplanowych graczy. Wprawdzie współpraca zapoczątkowana w latach 50. XX wieku utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) miała charakter ekonomiczny i opierała się na porozumieniu pomiędzy rządami państw członkowskich, niemniej jednak przedstawiciele państw byli politykami partyjnymi. W kształtowaniu stanowisk poszczególnych państw dużą rolę odgrywały więc zawsze krajowe partie polityczne wpływając w ten sposób pośrednio na decyzje podejmowane na płaszczyźnie europejskiej².

Ponadto jednym z organów EWWiS uczyniono Wspólne Zgromadzenie – prekurSORa Parlamentu Europejskiego, w którym deputowani zasiadali w grupach politycznych (frakcjach) utworzonych na zasadzie podobieństwa poglądów politycznych, a nie według przynależności narodowej (Kosowska-Gąstoł, 2011, s. 99–116). Do marca 1953 roku zaznaczył się w Zgromadzeniu podział na trzy grupy ideowo-polityczne: chrześcijańskich demokratów, socjalistów i liberałów. W latach 70. XX wieku, w związku z przygotowaniami do pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, ponadnarodowa współpraca partii – ograniczająca się dotąd do areny parlamentarnej – wkroczyła w nowy obszar. Luźna kooperacja partii krajowych została zinstytucjonalizowana w postaci transnarodowych federacji, przybierając tym samym wymiar pozaparlamentarny. Jeszcze przed wyborami organizacje takie zdołali utworzyć socjaliści (Konfederacja Partii Socjalistycznych Wspólnoty Europejskiej), liberałowie (Federacja Partii Liberalnych i Demokratycznych Wspólnoty Europejskiej) i chadeacy (Europejska Partia Ludowa) (Pridham, Pridham, 1981, s. 104). Ich głównym celem miała być wówczas koordynacja przygotowań związanych z kampanią wyborczą i wyborami.

Po początkowym okresie optymizmu odnośnie do możliwości szybkiego rozwoju europartii, po wyborach oczywistym stało się, że transnarodowe federacje nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Nastąpił długi okres stagnacji, kolejne kampanie przed

² David Marquand zwraca uwagę, że nie sposób przedstawić historii Wspólnoty w latach 60. bez odwołania się do wpływu ideologii gaullistowskiej na francuską politykę, czy historii Wspólnoty od 1973 roku bez zwrócenia uwagi na ideologiczne podziały wewnątrz brytyjskiej Partii Pracy. Czyni przy tym zastrzeżenie, że chociaż rozwój Wspólnoty był po części kształtowany przez presję partyjne, to były one odczuwalne głównie na poziomie krajowym (Marquand, 1979, s. 111).

eurowyborami zdominowane były przez partie krajowe³. Transnarodowe federacje szukały innych możliwości oddziaływania na proces decyzyjny Wspólnot Europejskich. Następny etap rozwoju określany jako faza renesansu charakteryzuje się zapoczątkowaniem „szczytów partyjnych”, które do dziś odgrywają istotną rolę. Po pierwsze biorą w nich udział liderzy partyjni, stąd na spotkaniach może być ustalana ogólna agenda federacji i podejmowane decyzje polityczne. Po drugie odbywają się przed spotkaniami Rady Europejskiej, stąd mogą odgrywać dużą rolę jako forum wymiany opinii i uzgadniania stanowisk, a następnie wpływać na ustalanie unijnej agendy (Hix, 1996, s. 312–321).

Można więc stwierdzić, że od lat 70. XX wieku na płaszczyźnie europejskiej aktywne są trzy rodzaje partyjnych podmiotów (Bay Brzinski, 1999, s. 61–62). Pierwszy to krajowe partie polityczne z państw członkowskich. Jako, że Rada (wcześniej Rada UE) reprezentuje rządy narodowe, a te mają charakter partyjny, krajowe partie polityczne biorą w ten sposób udział w europejskim procesie decyzyjnym. Ponadto, do nich należy wyłanianie kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a także w dużej mierze prowadzenie kampanii wyborczej. Drugi rodzaj to grupy polityczne (frakcje) w Parlamencie Europejskim. Przedstawiciele krajowych partii politycznych wybrani do PE przyłączają się do funkcjonujących tam frakcji, niemniej jednak zachowują lojalność wobec swoich partii krajowych, mając na uwadze, że tylko one mogą umożliwić deputowanym reelekcję. Frakcje pełnią istotną rolę w organizowaniu prac Parlamentu, a zwłaszcza w poszukiwaniu większości umożliwiającej zajęcie stanowiska w procesie legislacyjnym. Trzeci rodzaj podmiotów partyjnych aktywnych na płaszczyźnie europejskiej to pozaparlamentarne federacje partii, które nie tylko organizują współpracę krajowych partii politycznych, ale usiłują także wpływać na proces decyzyjny Unii Europejskiej na różnych jego etapach (np. poprzez wspomnianą instytucję „szczytów partyjnych”).

W Traktacie z Maastricht zapoczątkowano prawną instytucjonalizację partii, w Traktacie Nicejskim zobowiązano Radę UE i Parlament Europejski do wydania rozporządzenia regulującego status i zasady finansowania europartii. W przyjętym na tej podstawie dokumencie zdefiniowano co kryje się pod pojęciem „partia polityczna na poziomie europejskim” oraz określono warunki jakie musi spełniać organizacja, aby uzyskać taki status (Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003). Zagadnienie to zostało szeroko omówione w polskiej literaturze przedmiotu (Jasiński, Mik, 2004; Kosowska-Gąstoł, 2005; Gagattek, 2006; Jastrzębski, 2009), dlatego w tym miejscu ograniczę się jedynie do wskazania relacji pomiędzy „partiami politycznymi na poziomie europejskim” (zwanymi europartiami) oraz omówionymi wcześniej transnarodowymi organizacjami partii, a także partiami krajowymi państw członkowskich UE oraz grupami w PE.

Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem wydanym 4 listopada 2003 roku status „partii politycznej na poziomie europejskim” może uzyskać zarówno stowarzyszenie obywateli, jak i współpracujące ze sobą partie polityczne (Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003). W praktyce istniejące europartie stanowią głównie sojusze krajowych partii

³ Transnarodowe federacje przyjmują wspólne programy wyborcze i starają się koordynować kampanie, niemniej jednak do dziś wybory do PE wydają się być głównie domeną partii krajowych. Aczkolwiek rola transnarodowych federacji w realizacji funkcji wyborczej nieznacznie rośnie (Gagattek, 2009).

politycznych, w dużej mierze są to istniejące wcześniej transnarodowe federacje partii, stąd podmioty te są często utożsamiane. Transnarodowe federacje partii zmieniły swoje statuty, czasami również przekształciły struktury, aby lepiej dostosować się do nowej rzeczywistości i uzyskać finansowanie z budżetu UE. Niemniej jednak status europartii mogą uzyskać także inne podmioty, które nie istniały wcześniej w postaci transnarodowych federacji, a z drugiej strony federacje partii nie muszą ubiegać się o status europartii.

Rozpatrując relacje pomiędzy „partiami politycznymi na poziomie europejskim” a partiami krajowymi, te ostatnie uznać trzeba za ich główne części składowe. Wobec braku rozwiniętego członkostwa indywidualnego, zbiorowymi (korporacyjnymi) członkami europartii pozostają krajowe partie polityczne. Poszczególne europartie wprowadzają wprawdzie do swoich statutów kategorię członków indywidualnych lub wspierających, donatorów, aktywistów czy przyjaciół partii, w praktyce nie mają one obecnie większego znaczenia, stąd kanałem łączącym europartie z obywatelami UE są głównie partie krajowe. Status członków indywidualnych w głównych europartiach (z wyjątkiem liberalnej, gdzie członkostwo indywidualne otwarte jest dla wszystkich) przyznawany jest bowiem głównie parlamentarzystom różnych szczebli. Z kolei pozostałe kategorie osób wspierają partie i zwiększają ich legitymację, ale nie mają wpływu na podejmowane w nich decyzje.

Przechodząc do określenia relacji pomiędzy „partiami politycznymi na poziomie europejskim” oraz grupami politycznymi w Parlamencie Europejskim należy podkreślić, że w żadnym wypadku nie można utożsamiać tych podmiotów. Frakcje w PE są najbardziej widocznym przejawem partyjnej aktywności na płaszczyźnie europejskiej, dlatego często to właśnie one określane są mianem europartii, tymczasem są to zupełnie oddzielne organizacje. „Partie polityczne na poziomie europejskim” mogą istnieć niezależnie od frakcji. Na gruncie przepisów obowiązującego rozporządzenia europartie powinny uczestniczyć w wyborach do PE lub wyrazić taki zamiar. Ponadto powinny być reprezentowane w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich przez członków PE lub parlamentów krajowych, regionalnych czy zgromadzeń regionalnych. Wystarczy więc w zasadzie wyrażenie woli uczestnictwa w eurowyborach i posiadanie przedstawicieli w parlamentach narodowych i subnarodowych. Reprezentacja w Parlamencie Europejskim nie jest warunkiem koniecznym dla istnienia europartii (Rezolucja PE, 2011), niemniej jednak wysokość finansowania uzyskanego z Unii w znacznej części (85% całej kwoty przeznaczonej dla europartii) uzależniona jest od ilości mandatów uzyskanych w ostatnich eurowyborach (Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003). Beneficjentami unijnego finansowania są więc głównie europartie powiązane z największymi grupami politycznymi w PE.

Zmiany w funkcjonowaniu transnarodowych federacji zapoczątkowane wprowadzeniem do Traktatu z Maastricht tzw. „artykułu partyjnego”, jak również dokonujące się stopniowo od przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego rozszerzanie uprawnień Parlamentu Europejskiego, a zarazem zwiększenie roli funkcjonujących w nim grup politycznych, przyczyniły się do wzrostu znaczenia podmiotów partyjnych na płaszczyźnie europejskiej. Przyjęte na podstawie Traktatu Nicejskiego rozporządzenie spowodowało również wzrost powiązań trzech wymiarów transnarodowej współpracy partyjnej: transnarodowych federacji przekształconych w „partie polityczne na poziomie europejskim”, grup politycznych w PE oraz współtworzących te podmioty krajowych partii politycznych.

2. Pojęcie systemu partyjnego

Jak wspomniano we wstępie, dla przeprowadzenia dyskusji na temat istnienia europejskiego systemu partyjnego konieczne jest zdefiniowanie tego pojęcia. Zaskakujące wydaje się, że pomimo jego popularności nie zostało dokładnie sprecyzowane. W powszechnym użyciu jest nadal sformułowana niemal czterdzieści lat temu definicja Giovanniego Sartorio, przy czym autor ten koncentrował się głównie na wyjaśnieniu jak odróżnić od siebie systemy partyjne, mniej uwagi przywiązując do tego czym jest sam system partyjny (Bardi, Mair, 2008, s. 150). Jego zdaniem, aby koncepcja systemu partyjnego mogła być używana do celów naukowych to: po pierwsze, system musi wykazywać właściwości, które nie mogą być sprowadzone wyłącznie do jego części składowych; po drugie, z systemem wiążą się określone wzorce interakcji, które wyznaczają granice systemu. Mamy więc do czynienia z systemem interakcji wynikających z międzypartyjnej rywalizacji. Każda partia zaliczona do systemu jest funkcją (w sensie matematycznym) pozostałych partii i reaguje na ich zachowania. Reakcje te mogą przybrać postać rywalizacji, ale mogą też mieć inny charakter (kooperacja) (Sartori, 2005, s. 39).

Wydaje się jednak, że pojęcie systemu partyjnego bywa używane także w innym znaczeniu. Luciano Bardi i Peter Mair wyróżniają dwa podejścia w badaniach nad systemami partyjnymi (Bardi, Mair, 2008, s. 153–154). Pierwsze odnosi się do tradycyjnych numerycznych klasyfikacji i postrzega system partyjny jako niewiele więcej niż zbiór czy zestaw partii (*set of parties*). Charakterystyka tak rozumianego systemu partyjnego ogranicza się w dużej mierze do deskrypcji jego podstawowych komponentów, a relacje pomiędzy nimi traktowane są jak nieistotne lub drugorzędne. Drugie podejście, określane jako systemowe, bliskie jest przedstawionej wcześniej propozycji Sartorio – w mniejszym stopniu koncentruje się na liczbie partii jako takich, a bardziej na wzorcach ich interakcji. Wychodzi ono poza analizę zestawu partii, pozwalając zauważyć istnienie systemowych ograniczeń i możliwości. W podejściu pierwszym, traktującym system partyjny jako zbiór partii, poszczególne ugrupowania mogą działać mniej lub bardziej swobodnie, a jedynym ograniczeniem ich aktywności są granice systemu politycznego, w którym funkcjonują. W podejściu systemowym inaczej – partie ograniczane są także przez ich interakcje z innymi ugrupowaniami i w niektórych przypadkach, na przykład w systemie mocno spolaryzowanego pluralizmu (Sartori, 2005, s. 116–128), może to znacząco zmniejszać ich pole manewru (Bardi, Mair, 2008, s. 153–154). Rozróżnienie dokonane przez Bardiego i Maira ma nie tylko charakter analityczny, ale może występować także w rzeczywistości. Innymi słowy, możliwe jest istnienie systemu politycznego, w którym funkcjonują partie polityczne, ale nie ma systemu partyjnego w innym sensie niż tylko zbiór partii. Sytuacja taka może mieć miejsce zarówno w rodzących się demokracjach, gdzie niestabilność i słabość partii nie pozwala na wyłonienie się wzorców interakcji i przez to wykształcenie systemu partyjnego, ale także w przypadku istnienia stabilnych i silnych partii, o czym niżej.

Andrzej Antoszewski wskazuje z kolei na trzy konwencje w definiowaniu systemów partyjnych. Pierwsza kładzie nacisk na partie jako główne elementy składowe systemu, pokrywa się więc z omówionym wyżej podejściem, w którym system traktuje się jako zbiór partii. Druga utożsamia system partyjny z wzorcami rywalizacji i koope-

racji pomiędzy partiami, nawiązuje tym samym do definicji Sartoriego i w dużej mierze pokrywa się z drugim z podejść wyróżnionych przez Bardiego i Maira. W trzecim ujęciu system partyjny jest nie tylko układem poszczególnych partii wobec siebie, ale przede wszystkim układem partii rozpatrywanych w związku z ich elektoratami (Antoszewski, 2002, s. 22–23). Bardi i Mair ograniczają się wprawdzie do dwóch wspomnianych podejść, niemniej jednak wydaje się, że zawierają w nich również wyodrębnione przez Antoszewskiego powiązania partii z elektorem. Przykładowo rozważając kwestię istnienia w ustabilizowanym systemie politycznym partii, które nie tworzą systemu partyjnego zwracają uwagę, że z taką sytuacją możemy mieć do czynienia w przypadku ekstremalnego podziału wyborców na segmenty czy filary udzielające poparcia określonym partiom. Wybory przybierają wówczas formę „spisu ludności”, a partie nie rywalizują z innymi o wyborców, ograniczają się jedynie do mobilizacji swoich zwolenników. Można więc uznać, że konwencje wyróżnione przez Antoszewskiego w dużej mierze pokrywają się z podejściami wyodrębnionymi przez Bardiego i Maira.

Sytuacja, w której partie na poziomie wyborczym nie wchodzi z sobą w interakcje i tym samym można mówić jedynie o zbiorze partii, nie oznacza wcale, że interakcji takich nie ma na płaszczyźnie parlamentarnej i rządowej. Bardi i Mair zwracają uwagę, że każda z tych sfer aktywności partii może być rozpatrywana oddzielnie oraz, że nawet jeżeli system partyjny nie istnieje na arenie wyborczej, nie musi to wcale oznaczać, że nie ma go również na pozostałych arenach (Bardi, Mair, 2008, s. 154). Na przykład w Belgii na poziomie wyborczym mamy do czynienia z oddzielną rywalizacją o głosy elektoratu walońskiego i flamandzkiego. Partie walońskie rywalizują więc między sobą, ale nie z partiami flamandzkimi, podobnie flamandzkie. Pomiędzy tymi grupami partii nie ma więc interakcji, tym samym nie można mówić o istnieniu ogólnobelgijskiego systemu partyjnego na płaszczyźnie wyborczej w innym sensie niż tylko zbiór partii, można natomiast o systemie walońskim i flamandzkim. Sytuacja wygląda odmiennie na poziomie parlamentarnym i rządowym, gdzie partie walońskie i flamandzkie wchodzi we wzajemne interakcje, tworząc tym samym ogólnopaństwowy belgijski system partyjny (Bardi i in., 2010, s. 97). Nawet jeżeli w każdej z trzech wymienionych sfer aktywności istnieją utrwalone wzorce partyjnych interakcji, nie muszą się one wcale pokrywać. Przykładem może być Szwajcaria, gdzie – ze względu na specyficzny system rządów – rywalizacja partii na arenie wyborczej po wyborach zostaje zastąpiona kooperacją wszystkich głównych sił politycznych zarówno na płaszczyźnie parlamentarnej, jak i rządowej.

Ponadto partie polityczne są organizacjami o charakterze terytorialnym, aktywnymi na różnych szczeblach – lokalnym, regionalnym, krajowym, ponadnarodowym i na każdym z nich mogą wykształcić odmienne wzorce wzajemnych interakcji. Na każdym z tych poziomów mogą też funkcjonować partie nieobecne na pozostałych. Nawet jeśli zestaw czy zbiór aktorów na każdym poziomie jest taki sam, to partie mogą stosować odmienne strategie. Rywalizacja partii na szczeblu krajowym nie wyklucza bowiem ich kooperacji w poszczególnych regionach i na odwrót. Wydaje się to szczególnie istotne w federacjach oraz państwach o charakterze zregionalizowanym, gdzie mamy do czynienia z dużym poziomem autonomii jednostek subpaństwowych. Partie posiadają tam dodatkową płaszczyznę, na której mogą reprezentować interesy. Również dzięki procesowi integracji europejskiej zyskały kolejną – ponadnarodową arenę arty-

kulacji interesów. W obrębie jednego systemu politycznego może więc istnieć kilka systemów partyjnych, które wzajemnie na siebie oddziałują.

W takim kontekście Kris Deschouwer mówi o końcu jednopoziomowych systemów partyjnych. Jego zdaniem nie jest już możliwe zrozumienie dynamiki systemu partyjnego bez wzięcia pod uwagę jego powiązań zarówno horyzontalnych, jak i wertykalnych z innymi systemami partyjnymi (Deschouwer, 2000, s. 19). Bardi i Mair zwracają uwagę, że rosnąca złożoność systemów partyjnych może być spowodowana coraz większym znaczeniem wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance* – MLG) jak również zmianami w samych partiach. Ich zdaniem MLG prowadzi do zwiększenia liczby i różnorodności aren, na których partie mogą wchodzić ze sobą w interakcje. Chodzi tu zarówno o procesy decentralizacji i rosnącej demokratyzacji zdecentralizowanych instytucji, jak również pojawienie się europejskiej płaszczyzny rywalizacji. Przechodząc do zmian dokonujących się w samych partiach zwracają uwagę na zastępowanie hierarchicznych modeli struktury partyjnej przez bardziej strataarchiczne. W okresie świetności partii masowych strategie partyjne określały na szczeblu centralnym, niższe szczeble struktury partyjnej w zasadzie powielały interakcje i strategie uzgodnione przez centralę. Gdy model partii masowych odszedł w przeszłość, a lokalne, regionalne, a nawet ponadnarodowe organy władzy zaczęły uzyskiwać autonomię od władz centralnych, jednorodność przestała być pożądana i egzekwowana. W zdecentralizowanych, a przez to bardziej złożonych systemach politycznych, struktury partyjne funkcjonujące na różnych płaszczyznach są w mniejszym stopniu ograniczane w wyborze własnych strategii i określaniu interakcji z innymi partiami na poszczególnych arenach (Bardi, Mair, 2008, s. 154).

Wracając do zasadniczego dla dalszych rozważań zagadnienia czym jest system partyjny oraz jakie warunki muszą być spełnione, aby można było mówić o istnieniu europejskiego systemu partyjnego, przyjmijmy za Sartorim, że: po pierwsze – muszą istnieć europejskie partie polityczne, po drugie – partie powinny wchodzić ze sobą we wzajemne interakcje. Przy czym Sartori określając partie relewantne – zaliczane do danego systemu partyjnego – brał pod uwagę ich udział i wpływ na rywalizację parlamentarną (potencjał koalicyjny, potencjał szantażu politycznego) (Sartori, 2005, s. 107–110) rozpatrując tym samym system przez pryzmat areny parlamentarnej. Zgodnie z ustaleniami Bardiego i Maira odmienne wzorce interakcji mogą występować na poziomie wyborczym i rządowym (Bardi, Mair, 2008, s. 161–162), stąd dla przedstawienia złożoności systemu należy ukazać relacje pomiędzy partiami na każdym z tych poziomów.

3. Europejski system partyjny

3.1. Europartie

Skoro każda definicja systemu partyjnego za pierwszy warunek konieczny do jego zaistnienia uznaje zbiór partii, odpowiedź na pytanie o istnienie europejskiego systemu partyjnego należy rozpocząć od rozważań na temat istnienia europartii, a dokładnie od odpowiedzi na pytanie czy organizacje działające na płaszczyźnie europejskiej można

uznać za partie polityczne. Odpowiedź zależeć będzie oczywiście od przyjętej definicji. Poszczególne definicje akcentują różne elementy tego pojęcia (Sobolewska-Myślik, 2010, s. 9–14), to co w jednych definicjach uznawane jest za istotę partii, w innych jest zupełnie pomijane. Jeżeli za Sartorim przyjmiemy, że partia jest grupą polityczną, która bierze udział w wyborach i jest zdolna do obsadzania w ten sposób swoimi kandydatami urzędów publicznych (Sartori, 2005, s. 57), to dojdziemy do wniosku, że nie może być mowy o uznaniu europartii za partie polityczne, a w konsekwencji o istnieniu systemu partyjnego (Vieira, 2011, s. 9–10). Takie rozumowanie prowadzi jednak do zawężenia perspektywy badawczej⁴. Przyjmując powyższą definicję funkcjonalną miana partii należałoby odmówić partiom trzecim w USA czy wszystkim ugrupowaniom, które zasadniczym celem swojej działalności uczyniły zwrócenie uwagi opinii publicznej na określoną kwestię jak np. partie zielonych w początkowej fazie aktywności (tzw. partie-promotorzy) (Herbut, 2002, s. 23).

Zawężeniem perspektywy badawczej jest również przyjęcie tych definicji funkcjonalnych, które eksponują rolę partii jako łącznika pomiędzy społeczeństwem a państwem (władzą) (Sobolewska-Myślik, 2010, s. 10). Według Ryszarda Herbuta funkcja ta polega na zachęcaniu do uczestnictwa w wyborach oraz ułatwianiu elektoratowi decyzji wyborczych poprzez prezentowanie alternatywnych opcji ideologiczno-programowych, aby w ten sposób zapewnić sobie udział we władzy i wpływanie na politykę (Herbut, 2002, s. 17). Patrząc z tej perspektywy na „partie polityczne na poziomie europejskim” trzeba przyznać, że tylko w bardzo ograniczonym stopniu mobilizują do uczestnictwa w wyborach, a członkostwo indywidualne ma w nich jak dotąd marginalne znaczenie. Niemniej jednak warto zwrócić uwagę, że we współczesnych partiach funkcja pośredniczenia między społeczeństwem a państwem wydaje się schodzić na drugi plan, Andrzej Antoszewski uznaje to za naturalną tendencję, jakiej podlegają partie polityczne na przełomie XX i XXI wieku (Antoszewski, 2009, s. 45). Bardzo dobrze obrazuje to model partii kartel akcentujący oderwanie się partii od społeczeństwa i zespolenie ze strukturami państwa (Katz, Mair, 1995, s. 5–28). Ponadto, wydaje się, że europartie przypominają w tym aspekcie szwajcarskie partie polityczne. Z uwagi na federalną strukturę państwa oraz fakt, że okręgami wyborczymi do obu izb szwajcarskiego parlamentu są kantony, ciężar prowadzenia kampanii spoczywa na organizacjach kantonalnych. One też zajmują się rekrutacją członków. W większości partii ogólnopństwowych członkostwo możliwe jest wyłącznie poprzez wstąpienie do jednej ze struktur kantonalnych. Partie szwajcarskie są federacjami organizacji kantonalnych, które funkcję utrzymywania kontaktu ze społeczeństwem oraz mobilizowania do uczestnictwa powierzyły w dużej mierze strukturom kantonalnym. Analogiczna sytuacja ma miejsce na szczeblu europejskim, nawet jeśli europartie nie realizują bezpośrednio funkcji pośredniczącej, to czynią to z większym lub mniejszym powodzeniem partie krajowe będące ich członkami.

⁴ Stanowisko takie podziela m.in. Jan Aart Scholte badający perspektywy powstania partii globalnych. Zwraca uwagę, że również na płaszczyźnie krajowej nie wszystkie partie stawiają sobie za cel zwycięstwo w wyborach, a z drugiej strony związki zawodowe i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego wykazują ścisłe powiązania z rywalizującymi o władzę partiami lub nawet same biorą udział w takiej rywalizacji (Scholte, 2007, s. 22).

Co więc uznać za partię polityczną? Zdaniem Giovanniego Sartoriego definicje mogą być różne w zależności od tego czemu mają służyć. Jeżeli chcemy odpowiedzieć na pytanie co odróżnia partie polityczne od innych ugrupowań czy grup politycznych użyteczna będzie definicja określająca kryteria, które podmiot musi spełniać, aby mógł być uznany za partię. Pozwoli ona na wykluczenie z kategorii partii różnych grup politycznych i ugrupowań niebędących partiami (Sartori, 2005, s. 53). Idąc tym tropem Wojciech Gagattek proponuje posłużenie się definicją prawną europartii zawartą we wspomnianym rozporządzeniu o „partiach politycznych na poziomie europejskim” z 4 listopada 2003 roku. Podmioty, które spełniają wymienione w tym dokumencie kryteria, zostały zarejestrowane oraz otrzymują finansowanie z budżetu UE można uznać za europartie, w przeciwieństwie do innych europejskich organizacji partii politycznych, które owych kryteriów nie spełniają (Gagattek, 2008, s. 37–38)⁵. W ten sposób rzeczywiście można odpowiedzieć na pytanie co odróżnia europartie od innych organizacji politycznych, ale nie rozwiązuje to kwestii czy europartie można uznać za partie polityczne. Opinię taką zdaje się podzielać Katarzyna Sobolewska-Myślik, która z jednej strony przyjmuje taki sam tok rozumowania jak Gagattek twierdząc, że: „Obecnie partie na poziomie europejskim mają wyraźnie określony status prawny, co pozwala uznać je za organizacje międzynarodowe o charakterze partii właśnie. Zatem wspomniane regulacje można w pewnym sensie uznać za takie doprecyzowanie problemu, które już pozwoliłoby sformułować pozytywną odpowiedź na pytanie, czy te są partiami” (Sobolewska-Myślik, 2005, s. 276). Z drugiej jednak strony, uważa, że kwestia ta powinna być również rozpatrywana na poziomie wyznaczonym przez akademickie definicje partii. Czymże jest więc partia i czy europartie można uznać za partie polityczne?

Definicja partii zmieniała się w czasie odzwierciedlając transformację samych partii. O ile na początku XX wieku formułowano definicje wskazujące na wspólnotę poglądów (ideologiczne), to 50 lat później dominowały definicje akcentujące powiązania partii z różnymi segmentami społeczeństwa (grupami społecznymi). Dalsza ewolucja partii politycznych przyniosła niewątpliwie inne odpowiedzi na pytanie czym jest partia. Współcześnie akcentuje się odideologizowanie partii, poszukiwanie wyborców wśród całego elektoratu, a nie określonych grup społecznych (partia typu *catch all*), oderwanie partii od społeczeństwa i ściślejsze zespolenie ze strukturami państwa, korzystanie przez partie z zasobów państwa (partia kartel). Wydaje się więc, że z pewną dozą ostrożności można stwierdzić, że partią polityczną jest to, co w danym okresie jest za partię uznawane. Skoro partie polityczne ulegają ciągłej transformacji, a samo poję-

⁵ Kryteria jakie musi spełniać partia polityczna na poziomie europejskim: 1) ma osobowość prawną w państwie członkowskim, w którym znajduje się jej siedziba; 2) jest reprezentowana w przynajmniej jednej czwartej państw członkowskich, przez członków Parlamentu Europejskiego bądź członków parlamentów narodowych lub regionalnych, albo zgromadzeń regionalnych lub uzyskała w przynajmniej jednej czwartej państw członkowskich co najmniej trzy procent głosów oddanych w każdym z tych państw w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego; 3) przestrzega, w szczególności w swoim programie i działalności, zasad na których oparta jest Unia Europejska, zwłaszcza zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa; 4) uczestniczyła w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub wyraziła taki zamiar.

cie partii okazuje się bardzo pojemne i niezwykle elastyczne, dlatego nie stosować go w odniesieniu do europejskich partii politycznych⁶?

W definiowaniu i badaniu europartii bardzo owocne może okazać się podejście strukturalne, w którym partia postrzegana jest przede wszystkim jako zorganizowana struktura aktywności (Herbut, 2002, s. 24). Według Sobolewskiej-Myślik podejście takie nie akcentuje jednego atrybutu partii i przez to pozwala lepiej dostrzec wielkomiarowość jej usytuowania i aktywności (Sobolewska-Myślik, 2005, s. 277). Ze względu na rozmiar niniejszego artykułu oraz fakt, że orientacja ta została bardzo dobrze scharakteryzowana w polskiej literaturze przedmiotu, ograniczę się w tym miejscu do wspomnienia mieszczącej się w jej obrębie koncepcji Richarda Katza i Petera Maira. Zwrócili oni uwagę, że partia jest aktywna na wielu płaszczyznach życia politycznego i wyodrębnili w jej strukturze trzy subsystemy lub sfery aktywności (*faces of party organization*): *party in public office*, czyli partię obsadzającą urzędy publiczne; *party on the ground*, czyli partię u „podstaw” oraz *party in central office*, czyli partię jako strukturę biurokratyczną (Mair, 1994, s. 4).

Luciano Bardi trafnie zwrócił uwagę, że funkcjonująca na płaszczyźnie europejskiej tzw. triada partyjna (partie krajowe – grupy w Parlamencie Europejskim – transnarodowe federacje) przypomina wyróżnione przez Katza i Maira sfery aktywności partii. Za ekwiwalent *party in public office*, uznał grupy polityczne w PE, za *party on the ground* – krajowe partie polityczne, zaś za *party in central office* – pozaparlamentarne organizacje partyjne (Bardi, 2002, s. 296), określane obecnie jako „partie polityczne na poziomie europejskim”. Łączne rozpatrywanie trzech rodzajów struktur współdziałających na płaszczyźnie europejskiej prowadzi do wyłonienia się kompleksowego obrazu europejskiej partii politycznej. Zdaniem Luciano Bardiego, aby europartie mogły osiągnąć wysoki poziom instytucjonalizacji⁷, te „trzy oblicza” powinny zostać zintegrowane. Podobne stanowisko zajmują Karl Magnus Johansson i Peter A. Zervakis. Posługując się dokonaniem przez Oskara Niedermayera rozróżnieniem trzech faz interakcji między partiami krajowymi: kontakt, kooperacja, integracja (Niedermayer, 1983, s. 15–20) stawiają tezę, że podmioty tworzące europartie wyszły poza dwa pierwsze etapy i można je obecnie uznać za europejskie partie polityczne we wstępnej fazie integracji. Powyżsi autorzy traktują europejskie partie jako oddzielne podmioty, a nie tylko areny aktywności partii krajowych (Johansson, Zervakis, 2002, s. 11).

Reasumując tę część rozważań można stwierdzić, że problemem nie jest obecnie to czy istnieją europejskie partie polityczne, a raczej jak zaawansowany jest stopień ich

⁶ Możliwe jest także odróżnienie partii politycznych *sensu stricto* od partii politycznych w „nowoczesnym” czy „słabym” rozumieniu. Rozwiązanie takie proponuje Thomas Wallgren w odniesieniu do partii globalnych. Do partii w „słabym” rozumieniu zalicza m.in. tradycyjne międzynarodówki partii, ale także inne międzynarodowe stowarzyszenia, które stawiają sobie za cel wpływanie na władzę na różnych poziomach globalnego systemu (Wallgren, 2007, s. 42). Stopień rozwoju europartii jest jednak zdecydowanie większy niż partii globalnych, głównie ze względu na istnienie Parlamentu Europejskiego, który stanowi ważną płaszczyznę aktywności europartii, stąd organizacje te wydają się bliższe pojęciu partii *sensu stricto* niż partii w „miękkim” znaczeniu, jeśli za te ostatnie uznamy partie globalne.

⁷ Chodzi o jeden z wymiarów instytucjonalizacji wyróżnionych w koncepcji Angelo Panebianco, a mianowicie – systemowość, przez którą autor rozumie wewnętrzną spójność organizacji (Panebianco, 1988, s. 55).

instytucjonalizacji oraz jakie czynniki mogą spowodować jego przyspieszenie. Do zagadnienia tego wrócimy jeszcze w zakończeniu artykułu.

3.2. Interakcje pomiędzy partiami

Istnienie europartii nie oznacza jednak wcale automatycznie istnienia europejskiego systemu partyjnego. Przechodząc do drugiego warunku, jakim są relacje pomiędzy partiami – zgodnie z koncepcją Bardiego i Maira – należy je rozpatrywać na trzech arenach: wyborczej, parlamentarnej i rządowej.

Rozpoczynając od areny wyborczej trzeba zwrócić uwagę, że chociaż w 1979 roku wprowadzono powszechne bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego, to do dziś w zasadzie trudno mówić o wyborczej rywalizacji europartii. Przepisy unijne określają tylko bardzo ogólnie zasady przeprowadzania wyborów, szczegółowe ordynacje przyjmowane są przez poszczególne państwa członkowskie i różnią się między sobą. Listy kandydatów sporządzane są przez krajowe partie polityczne, które uchwalają również programy wyborcze. Europartie wprowadzają także przyjmują manifesty wyborcze, są one jednak zawsze wyrazem kompromisu, mają ogólny charakter i przez to są mało atrakcyjne dla partii krajowych i wyborców. Transnarodowe federacje, które miały być strukturami organizującymi kampanie wyborcze, ograniczają w zasadzie swoje działania do oferowania pomocy partiom krajowym. Wśród podejmowanych działań należy zwrócić uwagę na przygotowywanie listy osiągnięć frakcji w PE poprzedniej kadencji, która może być wykorzystywana do celów wyborczych, jak również na przygotowywanie promocyjnych materiałów: prezentów, ulotek i innych drobiazgów reklamujących frakcję. Europartie oferują też udział w kampaniach wyborczych znanych polityków europejskich (Gagatek, 2009, s. 35–36). Od ostatnich wyborów w 2009 roku nowością jest finansowy wkład europartii w prowadzenie kampanii przed wyborami do PE. Umożliwiła to nowelizacja rozporządzenia z 4 listopada 2003 roku przeprowadzona 18 grudnia 2007 roku (Rozporządzenie (WE) nr 1524/2007).

Podejmowane działania zwiększają udział europartii w kampanii przedwyborczej, nie zmienia to jednak faktu, że wybory do Parlamentu Europejskiego w dalszym ciągu nie mają charakteru wyborów ogólnoeuropejskich. Ponadto w przeciwieństwie do państw narodowych rywalizacja nie toczy się o prawo do utworzenia egzekutywy, a jedynie o obsadę mandatów deputowanych w liczbie z góry przyznanej poszczególnym państwom. Wszystko to sprawia, że wybory do PE mają drugorzędny charakter, a przez partie krajowe traktowane są często jako sprawdzian popularności przed elekcją parlamentu narodowego. Dla eurowyborów wiąże się to z niską frekwencją, uzyskiwaniem dobrych rezultatów przez partie nieodgrywające na płaszczyźnie krajowej dużej roli, słabymi rezultatami partii rządzących oraz prowadzi do tego, że partie w kampaniach koncentrują się głównie na zagadnieniach ważnych w poszczególnych państwach. Polskie partie rywalizują z polskimi partiami, niemieckie z niemieckimi etc. Na arenie wyborczej mamy więc do czynienia z dwudziestoma ośmioma systemami partyjnymi, trudno natomiast mówić o istnieniu ogólnoeuropejskiego systemu partyjnego.

Sytuacja wygląda inaczej na arenie parlamentarnej. Wybrani do Parlamentu Europejskiego przedstawiciele partii krajowych z państw członkowskich UE tworzą w parla-

mencie grupy polityczne (frakcje) nie według przynależności narodowej, ale podobieństwa poglądów (chadeacy, socjaliści, liberałowie, konserwatyści, ekolodzy i regionaliści, niesocjalistyczna lewica, eurosceptycy). Frakcje wchodzą ze sobą w interakcje, dlatego na arenie parlamentarnej możemy w pewnym sensie mówić o istnieniu europejskiego systemu partyjnego. O ile jednak w parlamentach narodowych dominują mechanizmy rywalizacyjne przejawiające się w starciach pomiędzy frakcją rządzącą i opozycją, o tyle relacje w PE sprowadzają się w dużej mierze do poszukiwania konsensusu. W parlamencie Unii Europejskiej nie ma bowiem trwałego podziału na większość rządową i opozycję, dlatego rolą grup politycznych jest poszukiwanie większości dla poszczególnych głosowań, co przypomina bardziej relacje w amerykańskim Kongresie niż parlamentach państw europejskich. Grupy polityczne odgrywają decydującą rolę w: obsadzaniu stanowisk w PE, alokacji raportów (sprawozdań) będących podstawą prac parlamentu czy wpływaniu na porządek dzienny obrad i podział czasu podczas debat parlamentarnych (Gagatek, 2007, s. 83–111, 93–99).

Wracając do interakcji pomiędzy grupami politycznymi – z jednej strony należy zwrócić uwagę na dosyć częste zawieranie porozumień pomiędzy dwiema największymi frakcjami – chadecką i socjalistyczną, a z drugiej – na rosnącą rywalizację pomiędzy tymi grupami. Europejska Partia Ludowa (EPP) oraz Grupa Postępowych Socjalistów i Demokratów w PE (S&D) – posiadając liczebną przewagę nad pozostałymi frakcjami – pełnią funkcje głównych rozgrywających na arenie parlamentarnej. Zawierają porozumienia, które zapewniają im obsadę najważniejszych stanowisk oraz wspólne podejmowanie decyzji legislacyjnych. Przykładowo, skutkiem takiego porozumienia jest powierzanie funkcji przewodniczącego parlamentu przedstawicielom tych frakcji, którzy zmieniają się na stanowisku w połowie kadencji. W tym kontekście można więc mówić o istnieniu tzw. parlamentarnego oligopolu będącego swego rodzaju „wielką koalicją” głównych grup politycznych. Aczkolwiek warto zwrócić uwagę, że decyzje PE popierane są często przez większość funkcjonujących w nim frakcji, są to więc koalicje nadwyżkowe.

Z drugiej jednak strony badania empiryczne, w których wykorzystano dane pochodzące z głosowań imiennych w latach 1979–2004, wykazały, że system partyjny na płaszczyźnie parlamentarnej nabiera bardziej rywalizacyjnego charakteru. A mianowicie – dwie największe frakcje – chadecka i socjalistyczna coraz częściej zajmują w głosowaniach odmienne stanowiska. W badaniach nad koalicjami w PE udowodniono, że w V kadencji PE (1999–2004) każda z dwóch największych frakcji (EPP, S&D) częściej głosowała z grupą liberalną (ALDE) niż z drugą dużą frakcją. Ponadto chadecka i socjaliści głosowali w taki sam sposób rzadziej niż każda z tych frakcji z grupami znajdującymi się w bezpośrednim sąsiedztwie, ale bliżej pozycji krańcowych na osi lewica–prawica (Hix i in., 2007, s. 150). Autorzy, którzy zajmują się analizą europejskiego systemu partyjnego jak np. Simon Hix i in. (Hix i in., 2007, s. 21) czy Amie Kreppel (Kreppel, 2002, s. 123–152) przedmiotem swoich zainteresowań czynią właśnie arenę parlamentarną wraz z tworzącymi się w jej obrębie wzorcami tworzenia koalicji. W tym kontekście Hix mówi o systemie, który określa jako „two-plus-several” party system, bierze się to stąd, że dwie główne frakcje – chadecka i socjaliści zdobywają po około 30–35% miejsc każda, podczas gdy kilka mniejszych grup po 3–10% (Hix i in., 2007, s. 26).

Nawet, jeśli partie wchodzą ze sobą w interakcje: kooperują i rywalizują na arenie parlamentarnej, działalność partyjna nastawiona jest bardziej na wspólne umacnianie pozycji Parlamentu wobec innych instytucji europejskich niż rywalizację pomiędzy partiami o przejęcie nad nim kontroli (Bardi i in., 2010, s. 98). Nie można też mówić o istnieniu systemu partyjnego na arenie rządowej. Skład europejskiego „rządu” (Rady Europejskiej, Komisji etc.) nie zależy bowiem od wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego, nie jest nawet tworzony na zasadzie partyjnej. Aczkolwiek Traktat z Lizbony przyjmuje zmiany w zakresie powoływania przewodniczącego Komisji stanowiące krok w kierunku powiązania Komisji z Parlamentem Europejskim, a także z wynikami wyborów do tego organu, o czym będzie jeszcze mowa.

Zakończenie

Ewolucja europejskich partii politycznych oraz systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, w którym funkcjonują, sprawiły, że współcześnie europartie coraz bardziej różnią się od tradycyjnych międzynarodówek, które stanowią fora wymiany poglądów i coraz bardziej przypominają partie znane z państw narodowych. Odmienność systemu politycznego UE od systemów poszczególnych państw sprawia, że europartie nie wykonują wszystkich funkcji przypisywanych partiom krajowym lub wypełniają je w ograniczonym zakresie. Niemniej jednak również stopień ich realizacji przez partie krajowe jest różny, ponadto ulegają one ciągłej transformacji. Zastosowanie w odniesieniu do europartii definicji strukturalnych pozwala na jeszcze większy optymizm odnośnie do uznania ich za partie polityczne. Można więc uznać, że europejskie organizacje partyjne aktywne na forum UE są partiami o niskim poziomie instytucjonalizacji, które cały czas dążą do umocnienia swojej pozycji.

Znacznie mniej optymistycznie wygląda kwestia istnienia europejskiego systemu partyjnego. Jeżeli w ogóle można o nim mówić, to jedynie na arenie parlamentarnej, w dodatku w bardzo ograniczonym zakresie. Na obecnym etapie rozwoju europejski system partyjny nie wychodzi poza coś, co określone zostało w tym artykule jako zestaw czy zbiór partii (*set of parties*). Niemniej jednak podejmowane są kroki, które mają na celu zmianę tego stanu – zwiększenie poziomu instytucjonalizacji europartii, relacji pomiędzy nimi, a także nimi i obywatelami UE. Należy wymienić między innymi rezolucję PE z 6 kwietnia 2011 r., w której ten wzywa Komisję do przedstawienia projektu statutu europejskich partii politycznych oraz przyznania im osobowości prawnej opartej bezpośrednio na prawodawstwie UE (Rezolucja PE, 2011)⁸. W odpowiedzi na rezolucję PE Komisja przygotowała projekt nowego rozporządzenia, który przedłożony został 12 września 2012 roku (Wniosek Komisji, 2012). Obecnie trwają nad nim prace, których ukończenie planowane jest jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku.

⁸ Obecnie „partie polityczne na poziomie europejskim” mają status organizacji pozarządowych oraz osobowość prawną w państwach, w których zlokalizowana jest ich siedziba. Dla większości europartii jest to Belgia, ale pojawia się też Dania, Holandia, Malta, Francja.

Kolejnym krokiem mogłoby być wprowadzenie ogólnoeuropejskiej listy wyborczej do PE. Zgodnie z propozycją przedstawioną przez sprawozdawcę Komisji Spraw Konstytucyjnych eurodeputowanego Andrew Duffa dodatkowych 25 deputowanych byłoby wybieranych z jednej, wspólnej dla całej EU eurolisty. Każdy wyborca miałby dwa głosy – jeden byłby oddawany na listę krajową, drugi na eurolistę, na której znalazłby się czołowi europejscy politycy (tzw. plan Duffa) (Sprawozdanie AFCO, 2011; Drugie sprawozdanie AFCO, 2012). Rozwiązanie takie prowadziłoby do większego zaangażowania europartii w kampanię wyborczą i nadało jej europejski charakter. Przyczyniłoby się to do zintensyfikowania interakcji pomiędzy europartiami oraz powiązania areny wyborczej z parlamentarną, co niewątpliwie sprzyjałoby rozwojowi transnarodowego systemu partyjnego. Ze względu na liczne kontrowersje, jakie ten projekt wywołuje, prace nad nim odłożono do następnej kadencji PE.

Ważnym posunięciem jest także wprowadzona w Traktacie Lizbońskim zmiana polegająca na wybieraniu (a nie jak wcześniej zatwierdzaniu) przez Parlament Europejski kandydata Rady Europejskiej na przewodniczącego Komisji. Jeśli zaproponowany przez Radę Europejską kandydat nie zostanie wybrany, ta zobowiązana jest zaproponować innego. Dodatkowo Rada Europejska przedstawiając kandydata ma obowiązek przeprowadzenia odpowiednich konsultacji i uwzględnienia wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego. Zdaniem Moniki Poboży, rozwiązania te mają doprowadzić do sytuacji, w której: „polityczne przekonania przewodniczącego [Komisji – B. K.-G.] byłyby zbieżne z poglądami politycznymi wygranej frakcji [czy grupy frakcji, które dysponują większością – B. K.-G.] w Parlamencie Europejskim” (Poboży, 2010, s. 499–500). Wprowadzone zmiany prowadzą do wzmocnienia politycznych powiązań pomiędzy unijną władzą wykonawczą i prawodawczą na kształt relacji w systemie parlamentarno-gabinetowym.

Powyższym rozwiązaniom towarzyszą pomysły, aby europartie wystawiały swoich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji jeszcze przed wyborami do PE. Kampania stałaby się wówczas bardziej wyrazista i zrozumiała dla wyborców, wiązałoby się to oczywiście z większym zaangażowaniem ze strony europartii (Bardi i in., 2010, s. 101). W tym kontekście pojawiają się pomysły zorganizowania telewizyjnych debat pomiędzy kandydatami, które byłyby transmitowane przez telewizje państw członkowskich (Hix, 2008, s. 169). Wymusiłoby to ogólnoeuropejską dyskusję na temat europejskich problemów. Europartia, która wygra wybory miałaby prawo wskazać kandydata na przewodniczącego Komisji. Ten musiałby jednak uzyskać odpowiednie poparcie w Radzie Europejskiej oraz w Parlamencie, co mogłoby się wiązać z negocjacjami oraz zawieraniem kompromisów i tworzeniem koalicji. Wszystko to prowadziłoby niewątpliwie w kierunku utworzenia transnarodowego systemu partyjnego.

Bibliografia

- Antoszewski A. (2002), *Polska scena polityczna – system czy chaos?*, Wydawnictwo Wers, Bydgoszcz.
- Antoszewski A. (2009), *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Arnim von H. H. (2009), *Europejska zmowa. Jak urzędnicy UE sprzedają naszą demokrację*, Wekto-ry, Wrocław.

- Bardi L. (2002), *Parties and Party Systems in the European Union. National and Supranational Dimensions*, w: *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*, (eds.) K. R. Luther, F. Müller-Rommel, Oxford University Press, Oxford.
- Bardi L., Bressanelli E., Calossi E., Gagatsek W., Mair P., Pizzimenti E. (2010), *How to create a Transnational Party System*, Report for the Committee on Constitutional Affairs of the European Parliament, Brussels, 15.07.2010, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studies.html?action=1&tab=search#studies>, 10.07.2012.
- Bardi L., Mair P. (2008), *The Parameters of Party Systems*, „Party Politics”, Vol. 14, No. 2.
- Bay Brzinski J. (1999), *Changing Forms of Federalism and Party Electoral Strategies: Belgium and the European Union*, „Publius. The Journal of Federalism”, Vol. 29, No. 1.
- Deschouwer K. (2000), *The European Multi-level Party Systems: Towards a Framework for Analysis*, EUI Working Papers, RSC No. 2000/47, www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_47.pdf, 15.07.2010.
- Drugie sprawozdanie AFCO (2012), A7-0027/2012, Sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r., (2009/2134(INI)), 1.2.2012.
- Gagatsek W. (2006), *Status prawny transnarodowych federacji partii politycznych w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 16, <http://www.mpp.org.pl/16/>, 4.01.2010.
- Gagatsek W. (2008), *Political Parties at the European level: their organization and activities: The case of the European People's Party and the Party of European Socialists*, niepublikowana rozprawa doktorska, European University Institute, Florence.
- Gagatsek W. (2009), *European Political Parties as Campaign Organisations: towards a Greater Politicisation of the European Parliament Elections*, Centre for European Studies, Brussels.
- Herbut R. (2002), *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Hix S. (1996), *The Transnational Party Federations*, w: *Political Parties and the European Union*, (ed.) J. Gaffney, Routledge, London–New York.
- Hix S. (2008), *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Polity Press, Cambridge–Malden.
- Hix S., Lord Ch. (1997), *Political Parties in the European Union*, St. Martin's Press, New York.
- Hix S., Noury A. G., Roland G. (2007), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jasiński F., Mik C. (2004), *Partie polityczne na poziomie europejskim*, w: *Parlament Europejski. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty OIDE”, nr 4, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Jastrzębski M. (2009), *Status prawny partii politycznych na poziomie europejskim*, w: T. Godlewski, M. Jastrzębski, I. Kapsa, D. Karnowska, A. Lipiński, *Współczesne partie polityczne. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Johansson K. M., Zervakis P. A. (2002), *Historical-Institutional Framework*, w: *European Political Parties between Cooperation and Integration*, (eds.) K. M. Johansson, P. A. Zervakis, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Katz R. S., Mair P. (1995), *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics”, Vol. 1, No. 1.
- Kosowska-Gąstoł B. (2005), *Prawna instytucjonalizacja partii politycznych na poziomie europejskim*, „Studia Europejskie”, nr 3 (35).

- Kosowska-Gąstoł B. (2011), *Zasady tworzenia grup politycznych w Parlamencie Europejskim ze szczególnym uwzględnieniem tzw. frakcji technicznych*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6 (107).
- Kreppel A. (2002), *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mair P. (1994), *Party Organizations: From Civil Society to the State*, w: *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, (eds.) R. S. Katz, P. Mair, Sage Publications, London–Thousand Oaks–New Delhi.
- Marquand D. (1979), *Parliament for Europe*, Jonathan Cape, London.
- Niedermayer O. (1983), *Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Campus Verlag, Frankfurt am Main–New York.
- Oppelland T. (2006), *Das Parteiensystem der Europäischen Union*, w: *Die Parteiensysteme Westeuropas*, (Hrsg.) O. Niedermayer, R. Stöss, M. Haas, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Panebianco A. (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge–New York–New Rochelle–Melbourne–Sydney.
- Poboży M. (2010), *Posłowie do wydania polskiego*, w: S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pridham G., Pridham P. (1981), *Transnational Party Co-operation and European Integration*, George Allen & Unwin, London.
- Rezolucja PE (2011), P7_TA(2011)0143, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie stosowania rozporządzenia (WE) nr 2004/2003 w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania (2010/2201(INI)).
- Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, Dz. U. UE, L – 297/1.
- Rozporządzenie (WE) nr 1524/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, Dz. U. UE, L – 343/5.
- Sartori G. (2005), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, ECPR Press, Essex.
- Scholte J. A. (2007), *Political parties and global democracy*, w: *Global Political Parties*, (eds.) K. Sehm-Patomäki, M. Ulvia, Zed Books, London–New York.
- Sobolewska-Myślik K. (2005), *Rozwój europartii jako ponadnarodowych struktur życia politycznego – szanse, możliwości i problemy*, w: *Suwerenność państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, (red.) Z. Leszczyński, S. Sadowski, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.
- Sobolewska-Myślik K. (2010), *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sprawozdanie AFCO (2011), A7-0176/2011, Sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r. (2009/2134(INI)), 28.4.2011.
- Vieira M. (2011), *Does a European Party System Exist? A Conceptual Framework for the analysis*, Cahiers du CEVIPOL.2011/1, Les working papers de Bruxelles, http://dev.ulb.ac.be/cevipol/dossiers_fichiers/cahiers-du-cevipol-2011-1.pdf, 31.01.2012.
- Wallgren T. (2007), *Party systems in a globalized world*, w: *Global Political Parties*, (eds.) K. Sehm-Patomäki, M. Ulvia, Zed Books, London–New York.

Wniosek Komisji (2012), 2012/0237 (COD), Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, 12.9.2012.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie partii funkcjonujących na płaszczyźnie europejskiej, ukazanie ich specyfiki oraz kształtującego się między nimi układ stosunków. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej scharakteryzowano triadę: partie krajowe – grupy polityczne w PE – partie polityczne na poziomie europejskim (europartie). W drugiej przybliżono pojęcie systemu partyjnego, w trzeciej odniesiono to pojęcie oraz składające się na niego elementy (partie, interakcje) do partii na szczeblu europejskim, przeprowadzając dyskusję nad adekwatnością ich stosowania w kontekście europejskim.

O ile można mówić o istnieniu europejskich partii politycznych, zdecydowanie trudniej udowodnić istnienie europejskiego systemu partyjnego. Interakcje pomiędzy europartiami zachodzą jedynie na arenie parlamentarnej, przy czym nie mają one charakteru rywalizacji pomiędzy rządzącą większością i opozycją. Polegają raczej na budowaniu konsensusu potrzebnego parlamentowi do podjęcia decyzji większością głosów. Nie ma europejskiego systemu partyjnego na arenie wyborczej, gdzie mamy do czynienia z rywalizacją partii krajowych, jak również na arenie rządowej, jako że europejski „rząd” (Komisja, Rada Europejska) nie jest powoływany na zasadzie partyjnej.

Summary

The issue of the European party system – terminological considerations

The purpose of this paper is to present the parties operating at the European level in order to show their specificity and the system of relations emerging among them. The paper consists of three parts. In the first one, a triad: the national parties – political groups in the EP – political parties at the European level (Europarties) are characterized. In the second one, the concept of the party system is presented. In the third one, this concept and its components (parties, interactions) are applied to discuss the adequacy of their use in the European context.

While it is possible to speak of European political parties, it is much more difficult to prove the existence of a European party system. Interactions among the Europarties take place only in the parliamentary arena, but there is no competition between the governing majority and the opposition. These relations lie more in building the consensus necessary for the EP to decide by majority vote. There is no European party system in the electoral arena, where national parties compete, nor in the governmental arena, as the European ‘government’ (Commission, European Council) is not appointed on the basis of the political parties.

